

领导干部政绩考核指标体系的重构

●卢秀萍

[内容提要] 本文以我国领导干部政绩考核指标体系为研究对象,简要分析我国领导干部政绩考核的历史与现状,并针对现有领导干部政绩考核指标体系的成效和缺陷提出重构思路。

[关键词] 领导干部 政绩 指标体系 重构

一、现有的领导干部政绩考核指标体系的缺陷

现行领导干部政绩考核指标体系发挥的作用是毋庸置疑的,但在执行过程中的缺陷也是显而易见的。

1. 政绩考核评价标准落后于形势发展需要。各地现行的考核评价标准大多是根据1995年中共中央组织部下发的《试行标准》,总体上该标准是有效可行的。但随着形势的发展、任务的变化,部分考核指标已难以反映当地经济和社会发展的现实状况。如随着由政府包办国有企业状况的改变,继续把国有资产增值率和国有企业盈利面及实现利税增长速度作为一个地方政绩考核评价指标没有意义。靠过时的指标无法为干部创造政绩提供科学的依据,甚至会造成懈怠心理,让干部躺在现有的政绩簿上飘飘然,阻滞社会前进。

2. 整个指标体系过分重视经济增长、强调GDP。十一届三中全会之后,发展经济成为改革开放后中国的当务之急、重中之重,一切工作都围绕着经济建设这个中心,这在一定历史时期是可行有效的,但如果过多强调了经济总量的增长,只要GDP、财政收入、税收能

保持一定的增长就万事大吉,势必导致许多地方政府为了完成经济任务,积极干预经济活动,常常亲自登台唱戏,盲目出资办企业,以求用高投资换取高增长。有的地方甚至不择手段,以编造假数字或走私等违法形式来达到目的;在一些地方招商引资不惜成本、不惜代价。由此出现了以经济GDP论英雄的现象,使各级领导干部片面追求GDP的规模与增长速度,忽略了环境保护和资源保护、缩小差距等费时费力同时也更为重要的长期目标。甚至有些干部把以经济建设为中心理解为以GDP为中心、把发展是硬道理理解为GDP增长是硬道理,在这种思想指导下为早出、快出、多出政绩,不择手段,不计后果,不顾自然规律,搞掠夺性开发,祸国殃民的事就不难理解。

3. 体现以人为本的指标严重缺失。以人为本或以民为本是科学发展观的实质和精髓,而现阶段最能体现以人为本、满足人的需求的指标如:社会保障、就业率、收入增加、医疗、教育的投入等指标却没有出现,这也就意味着领导干部用不着在这些花钱费力方面花工夫,因为这不属于政绩考核的内容,自

然影响不了政绩,而且要实现这样的政绩需要大量的资金和长期的努力,因此我国目前公共卫生、教育经费等项目支出之低就不难理解,公民特别是农民科技文化素质的低下也就在情理中。

4. 指标中对环境保护和生态状况的指标要求不足。在该考核指标体系中只有“三废”治理达标率、森林和绿地覆盖率,实践证明这样的指标是无法体现科学发展观的要求,无法达到统筹人与自然协调发展的要求。特别在过分强调经济增长指标的影响下,这样的指标是苍白无力的,有些地方为了追求GDP速度,过度开采自然资源,只要能挣钱,不顾长远、不顾子孙后代的开采也在所不惜,已造成很严重的环境问题。

5. 体现群众参与的指标不足。在经济建设、社会发展和精神文明方面的考核指标都是以数字来体现,而这些数字大多来源于业务部门无须经过群众认可,数字是否真实可靠也无法考究。这样的评价标准容易产生数字造假,出现注水数字。在评价标准上,既要看到数字,又不能唯数字,数字是反映经济发展和政府工作的重要指标,但数字无法反映一切,不能替代一切。有些考核指标要

设置为由群众处获得,由群众来评判,如群众满意度、群众评价情况等指标。这样的考核才能更加真实有效。

二、领导干部政绩考核指标体系的重构

1. 指导思想

2003年,党的十六届三中全会提出了科学发展观,要求“坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的发展观,促进经济社会和人的全面发展”、“按照统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的要求,推进改革和发展”。2003年11月底,中央经济工作会议又提出了正确政绩观,要求“树立正确的政绩观,真正做到权为民所用、情为民所系、利为民所谋,坚持讲真话,办实事、求实效,一切工作都要经得起实践、群众和历史的检验。要把树立正确的政绩观作为新时期中共建设的重要内容,通过制度保证,使勤政为民、求真务实的干部得到褒奖,使好大喜功、弄虚作假的干部受到惩戒,在领导干部中形成勤政为民、踏实苦干的浓厚风气。”所有这些,都对传统的干部考核尤其是惯有的以GDP论政绩的考核机制提出了挑战。

科学发展观价值取向的传播和运用必然导致我国政绩考核指标体系的结构、指标的权重及评估的方式方法等一系列深刻的变革,使传统的指标评价体系面貌焕然一新。新的领导干部政绩考核指标体系,必须能真正引导和督促广大干部确立正确的政绩观,能使广大干部把“三个代表”重要思想作为政绩观的灵魂和指南;把实现最广大人民的根本利益作为追求政绩的根本目的;把实现经济社会的全面、协调和可持续发展作为创造政绩的重要内容;把重实干、求实效作为实现政绩的重要途径;把党和人民的需求作为政绩考核的尺度。

2. 重构领导干部政绩考核指标体

系的基本原则

一是导向性原则。导向性问题是一个方向性的问题,表明我国政府重视什么,提倡什么,引导领导干部的干劲往哪里使。目前,设置考核指标体系,要充分体现“三个代表”的要求,以“三个有利于”作为判断标准,坚持把最广大人民的根本利益作为出发点和归宿。要引导干部从单纯追求经济增长转变为追求经济社会全面、协调、可持续发展。

二是全面性原则。科学发展观所要求的政绩,是坚持以人为本,全面、协调、可持续发展所需要的政绩。由于社会经济是一个大系统,不能只靠单一的指标来考核评价这一大系统的发展变化。要考核评价社会经济发展变化的各个方面,以及各子系统之间的普遍联系,就必须设置一套考核指标体系加以反映。因此,新型政绩考核体系的建立,应以科学发展观为指导,涵盖物质文明、精神文明和政治文明建设的方方面面。

三是可行性原则。可行性原则要求考核指标的设置,要便于进行具体操作,注意定量和定性的有机结合,避免笼统抽象,能量化的尽量量化,用数字说话,无法量化通过定性说明问题;要注意指标的可采集性,避免指标脱离现有的采集框架,导致无法计算,型同虚设;要注意突出重点,避免以偏盖全、过繁过细,要把本地区的薄弱环节、难点问题作为考核的重点。当然,由于全国各地社会经济条件的条件、特点不同,各地可增加或减少若干指标,以满足当地政府管理的需要。

四是群众性原则。干部创造政绩的根本目的是为人民群众谋利益。实践证明,只有群众所需要的政绩才是真正的政绩。人民群众满意是评价政绩的最终标准,违背了这一点,再大的“政绩”也是枉然。为此,新型政绩考核体系应体现群众公认的原则,紧紧围绕群众最

关心、最关注、最需要解决的事情,切实引导广大干部特别是领导干部把最广大人民的根本利益作为想问题、作决策、办事情的出发点和落脚点,真正创造人民群众拥护的、赞成的、满意的政绩。

3. 指标体系的构建

所谓指标体系就是一系列相互联系的综合反映社会现象某一方面情况的数字组成的整体。领导干部政绩考核指标体系就是把一个领导干部管辖的单位、部门或地区的经济社会发展、政治文明建设和精神文明建设等工作,用定性定量的方法分解成若干个相互联系的具体指标,在考核过程中加以综合应用。具体说,重新构建领导干部政绩考核指标体系,需考虑以下五类指标:

(1) 经济发展指标

经济发展是一切社会事业发展的基础,是人民生活水平不断提高的必要条件,以经济建设为中心的指导思想不能动摇。全面建设小康社会的一项重要指标就是2020年的国内生产总值要比2000年翻两翻。正如经济学家萧灼基所说的那样:国内生产总值确实有很大的局限性,作为反映一个国家或地区生产活动最终成果的国内生产总值,并不能准确反映一个国家或地区财富的变化和某些重要的非市场活动,不能反映经济增长对不同阶层的影响,不能反映收入的变化。但GDP是一种十分重要的指标,是一个国家宏观经济情况的综合反映,是宏观决策部门了解经济运行的工具,也是制订政策的重要依据,决不可等闲视之。

考核的主要指标有:人均GDP及增长率;地方财政收入及增长率;农业、工业及第三产业在国民生产总值中的比重;非农业就业人员在总劳动者中的比重;城镇登记失业率;新增社会资本总额;城镇居民可支配收入及增长率;农民人均纯收入及增长率;财政公共支出

事业效果;财政供给人员经费占财政支出的比重等。

(2) 生态环境指标

为改变过去只注重经济指标而忽视环境效益的政绩考核体系,消除现行国民经济核算体系和领导干部政绩考核存在的弊端,必须将绿色GDP纳入考核体系,将生态环境指标作为干部政绩考核的重要参数。北京大学光华管理学院教授雷明说,人类经济的发展、社会的进步,不仅依赖GDP的增长,还依赖自然资源环境和谐统一度的提高。绿色GDP不仅能反映经济增长水平,而且能够体现经济增长与自然保护和谐统一的程度,可以很好地表达和反映可持续发展观的思想和要求。绿色GDP占GDP的比重越高,表明国民经济增长的正面效应越高,负面效应越低。

考核的主要指标:人均耕地面积、森林覆盖增长率、城镇建区绿化覆盖率及增长率、“三废”治理达标率、环保投资增长率、群众环境诉求事件发生率等。

(3) 社会人文指标

科学发展观把促进人的全面发展作为最终价值取向,将是否有利于人的全面发展和社会进步作为根本价值尺度。因此,考核领导干部的政绩,还要考核社会人文指标,这是以人为本发展观的直接体现。以此为向导,可以促使各级领导干部重视人的素质的提高,重视精神文明建设,重视执政环境的建设,重视维护社会正义和公平。

考核的主要指标:科研、医疗卫生、文化教育、体育事业经费支出占GDP的比重;九年义务教育实现率;初中、高中教育毛入学率;高等教育入学率;城市人口占总人口的比重;社会保障覆盖率;恩格尔系数;基尼系数等。

(4) 勤政廉政指标

领导干部要大兴求真务实之风,不搞不切实际的大指标,盲目攀比速度,

不搞劳民伤财的政绩工程、形象工程,不搞虚报浮夸、报喜不报忧,不搞文山会海、形式主义。领导干部要把大量时间和精力花在帮助基层和群众解决实际问题上,用在经济社会协调发展和提高人民生活水平上,把解决损害群众利益的突出问题纳入各级领导干部的责任范围,并作为对领导干部的重要考核内容。领导干部要带头以身作则、廉洁从政,坚决反对和防止腐败,认真执行党风廉政建设责任制。领导干部要增强政治责任意识,正确处理好权利与责任、权利与义务以及党群、干群关系,坚持和实践“三个代表”。

考核的主要指标:党员干部基本理论抽考成绩合格率;人民群众对领导班子和干部队伍建设情况的满意率;先进基层党组织比例;人民群众对党风廉政建设和建设情况的满意率。

(5) 其他方面指标

这类指标根据各地情况自行制定。因为在发展过程中,各地情况千差万别,区域经济发展的水平也不平衡,不同地区工作领域、工作基础、外部环境、自然条件都存在差异性和特殊性,因此,干部政绩考核指标也必须体现差异性。如有些地区征地拆迁工作是重点、有些地区推进城市化进程是重点,那么在干部政绩考核中都必须加入相应指标。还有一些作为基本国策的指标,如计生问题、综治问题也必须纳入。

参考文献:

- [1]张铁网.领导干部考核制度改革与创新[M].北京:中共中央党校出版社,2003.
- [2]方振邦.绩效管理[M].北京:中国人民大学出版社,2003.
- [3][美]马克·G·波波维奇.创建高绩效政府组织[M].北京:中国人民大学出版社,2002.
- [4][日]久保淳志.日本人事考核

制度[M].祝寿巨译.北京:新华出版社,1982.

[5]中共四川省委组织部课题组.领导干部政绩考核指标体系及评价办法[J].中共四川省委党校学报,2004,(3):54-56.

[6]唐晓阳.树立和落实科学发展观完善领导干部政绩考核体系[J].广东行政学院学报,2004,(5):22-25.

[7]吴志澄.论县级政府领导班子政绩考核指标体系和评价方法[J].中共中央党校学报,2002,(3):65-69.

[8]王光龙.论领导干部政绩考核改革[J].贵州省委党校学报,2005,(5):26.

[9]张泽梅,谢勇.行政领导干部的政绩考核[J].天水行政学院学报,2004,(4):36-38.

[10]张青.科学的领导干部政绩考核评价体系建设[J].行政与法,2005,(5):65-67.

[11]杨碧忠.基层党政领导干部政绩考核体系新探[J].组织人事学研究,2002,(4):29-31.

[12]宋璇涛.关于建立完善政绩考核体系的思考[J].理论前沿,2004,(17):32-33.

[13]邱永明,蔡振贤.干部考核指标体系设计中的五个关系[J].人才开发,2002,(7):44-45.

[14]安慧琳.改革和完善干部政绩考核体系[J].理论与当代,2004,(10):11-12.

[15]苏利冕.建立完善领导干部政绩考核体系[J].今日浙江,2004,(9):18-20.

[16]庄国波.领导干部政绩考核的“四维度”分析[J].中国行政管理,2004,(11):58-61.

[作者单位:厦门大学]

(责任编辑:韦玉)